Дробот І.О.
завідувач кафедри управління
проектами ЛРІДУ НАДУ
при Президентові України,
д.держ.упр., доцент

Проців О.Р. аспірант кафедри
управління проектами ЛРІДУ НАДУ
при Президентові України

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МИСЛИВСТВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ АДАПТУВАННЯ ДО УМОВ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Розглядаються концептуальні засади правового регулювання мисливства в країнах Європейського Союзу. Аналізуються підходи до формування українського мисливського законодавства і його реалізація у контексті досвіду країн Європейського Союзу.

Ключові слова: Європейський Союз, Україна, мисливське законодавство, державне регулювання.

The development of the state regulation of Ukrainian hunting in context of its adaptation to the conditions of European Union countries

It is considered the conceptual principles of law regulation of hunting in countries of European Union. It is analyzed approaches to the formation of Ukrainian hunting legislation and its realization in context of experience of European Union countries.

Key words : European Union, Ukraine, hunting legislation, state regulation.

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОХОТОВЕДЧЕСТВА УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ АДАПТИРОВАНИЯ К УСЛОВИЯМ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Рассматриваются концептуальные основы правового регулирования охотоведчества в странах Европейского Союза. Анализируются подходы к формированию

украинского охотоведческого законодательства и его реализация в контексте опыта стран эвропейского Союза.

Ключевые слова: Европейский союз, Украина, охотоведческое законодательство, государственное регулирование.

Ведення мисливського господарства у Європейському Союзі має свої особливості. Його формування відбувалось під впливом низки об'єктивних та суб'єктивних чинників, які у поєднанні з прагненням держав-учасниць до збереження природного середовища спричинили передумови раціонального використання природних ресурсів.

Актуальність зазначеної тематики витікає з обраного Україною курсу на інтеграцію у Європейський Союз. Серед умов реалізації політики інтеграції передбачено формування і адаптація українського законодавства до вимог ЄС. До законів, що потребують зазначеного адаптування слід віднести й ті, які регулюють організацію, функціонування й розвиток українського мисливського господарства. Особливістю процесу адаптування є певна відмінність між системоутворюючими чинниками виникнення та функціонування мисливства в Україні і країнах Європи. Географічне розташування, звичаєві норми, етнічні традиції народів Європи зумовили формування певної суспільної уяви щодо мисливства як галузі національної економіки. На основі зазначених чинників, у Європейському союзі, сформувалась система державного регулювання мисливства, яка в сучасних умовах економічного розвитку набула ознак універсальності щодо охорони і раціонального використання природних ресурсів.

Дослідженням проблем формування та здійснення нормативно-правового регулювання мисливства в Україні, його адаптування до умов Європейського Союзу займається низка вітчизняних та іноземних науковців і практиків. Результати цих досліджень висвітлені у роботах Р. Стека, В. Кравчинського, А. Будниковського, А. Гузій, В. Дежкина та ін.

Разом з тим, державному регулюванню мисливства в Україні, на думку науковців і практиків, не приділяється належної уваги. Як наслідок,

вітчизняне мисливство не набуло вагомості як галузь національної економіки і розглядається у суспільній уяві, переважно, як форма проведення дозвілля та відпочинку певної категорії громадян. Для зміни такого стереотипу і визнання мисливства засобом збереження й розвитку природних ресурсів потрібно провести комплексне наукове дослідження, яке б всебічно охоплювало зазначену проблему – особливо в аспекті перспективи інтегрування у європейський економічний простір.

Метою публікації є обґрунтування можливостей і шляхів адаптування державного регулювання мисливства України до умов країн Європейського Союзу. Для досягнення поставленої мети означені такі завдання: проаналізувати основні положення законодавства щодо організації, функціонування і розвитку мисливства в країнах Європейського Союзу; порівняти нормативно-правове забезпечення організації мисливства в Україні у контексті перспектив адаптування його до умов ЄС.

Питання набуття членства в Європейському Союзі є пріоритетним для України і обумовлено Законом України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" [1].

У посланні Президента України до українського народу у 2010 році було поставлено завдання реалізувати європейський вибір на практиці [2].

З огляду на це, перед Україною стоїть завдання інтеграції національного законодавства і мисливського зокрема, у правове поле Європейського Союзу. Інтеграційний досвід країн-учасниць ЄС, зокрема сусідньої Польщі, вказує на те, що однією з умов вступу була вимога адаптування польського законодавства до законодавств країн-членів Європейського Союзу. Між Польщею та Європейським Союзом підписана і ратифікована всіма членами-учасницями угода, згідно до якої Польща взяла на себе зобов'язання поступово пристосовувати своє законодавства до законодавства Євросоюзу [3].

В умовах сучасного європейського суспільно-економічного розвитку галузь мисливства виконує три важливих функції (економічну, соціальну,

екологічну). Їх здійснення відбувається під неухильною увагою керівництва ЄС, під контролем громадянського суспільства, а відтак вимагає відповідного нормативно-правового регулювання. Найбільше уваги, за цього, приділяється нормативно-правовому регулюванню екологічних та соціальних аспектів мисливства [4].

Основною домінантою організації мисливства в Євросоюзі є охорона тварин. Досягнення цієї мети вбачається у зосередженні зусиль публічної влади країн Європейського Союзу на окремих напрямах державного регулювання, зокрема на: визначенні місця полювання; наданні повноважень на право полювання; ідентифікації мисливців; визначенні часу полювання, способів та принципів відшкодувань за завдані мисливськими тваринами збитки; охороні права власності (особливо сільськогосподарської); визначення принципів організації функціонування мисливських товариств, та організації мисливського господарства; переслідуванні порушників правил полювання; визначенні принципів отримання доходів суспільством від мисливства [5].

Особливістю державного регулювання мисливства в ЄС є відсутність єдиного стандартизованого мисливського законодавства. Кожна країна-учасниця має свої мисливські закони і слідкує за їх дотриманням. Водночас, керівництво Євросоюзу видає директиви, які є обов’язковими до виконання усіма країнами-учасницями. Такі відносини між керівництвом ЄС і країнами-учасницями забезпечують прозорість у державному регулюванні мисливством, і, що не менш важливо, сприяють уніфікації мисливського законодавства усіх країн Євросоюзу.

Серед директив, що обумовлюють організацію, функціонування та розвиток мисливства в Євросоюзі слід виокремити і проаналізувати найголовніші. До них можна віднести Директиву Ради ЄС від 2 квітня 1979 року “Про охорону диких птахів”; від 18 червня 1991 року “Про контроль над придбанням, користуванням і перевезенням зброї”; від 21 травня 1992 року

“Про охорону природних місць проживання дикої фауни і флори”; від 18 червня 1992 року “Про проблему здоров’я тварин” [6].

Аналіз мисливських Директив Ради Європейського Союзу свідчить про високу конкретизацію при встановленні нормативів в організації мисливства. Зокрема, у першому додатку до Директиви Ради ЄС від 2 квітня 1979 р. “Про охорону диких птахів” визначено перелік 175 видів птахів, для яких всі країни-члени Євросоюзу зобов’язані встановлювати спеціальні охоронні території. Другим же додатком до цієї директиви визначається перелік 80 видів птахів, на які можна полювати відповідно до мисливського закону кожної країни ЄС.

Ст. 7 зазнаної директиви визначає принципи полювання, які є обов’язковими для всіх членів Євросоюзу і не можуть порушуватись, а саме: забороняти проводити полювання на птахів, у період коли вони висиджують яйця і до часу, коли молодняк є узалежнений від дорослих осіб; забороняти полювати на перелітних птахів в період їх розмноження або під час міграції.

Ст. 8 встановлює заборону на використання під час полювання засобів масового знищення птахів. Вона містить перелік заборонених засобів. До них відносяться: використання капканів, сілець, живих птахів для принади, прилади, які вражають птахів електричним струмом; використання магнітофонів, штучні джерела світла, добування птахів у нічний час; використання вибухових матеріалів, сіток, отрути, а також ароматичних приваблюючих запахів; використовувати зброю з автоматичною стрільбою з магазином більш ніж на два набої.

Окрім цього забороняється полювання із використанням таких видів транспорту як: літаки, машини, плаваючі засоби, які рухаються зі швидкістю більш як 5 км на годину. У відкритому морі дозволяється полювати, з огляду на безпеку мисливців, із моторних човнів, що пливуть зі швидкістю до 18 км на годину [7].

До порівняння, слід зазначити, що українське законодавство дещо відмінне від мисливського законодавства країн ЄС, а в окремих випадках

навіть більш суворіше щодо умов проведення полювання ніж у країнах ЄС. Зокрема, у питанні щодо застосування транспортних засобів для полювання Закон України “Про мисливське господарство та полювання” (Ст. 20) на відміну від вище зазначеної Директиви Ради ЄС взагалі забороняє полювати із літаків, автотранспорту і плаваючих засобів. Є у вітчизняному законодавстві й норми, які перегукуються з мисливськими нормами ЄС. Зокрема, вимоги директиви Ради ЄС від 2 квітня 1979 р. “Про охорону диких птахів” аналогічно виписані в Законі України “Про мисливське господарство та полювання” [8].

У мисливському законодавстві ЄС багато уваги приділяється врегулюванню питання щодо володіння і використання мисливської зброї. Згідно з Директивою Ради ЄС 91/477/WE “Про зброю” зброя поділяється на п’ять категорій і прописуються усі норми щодо неї. Директива обумовлює використання мисливської зброї лише встановленого виду. Для полегшого пересування зі зброєю на території Євросоюзу країнами-учасницями виготовляється спеціальний дозвіл. Це значно полегшує організацію мисливського туризму в країнах ЄС.

Слід зауважити, що між країнами ЄС і Україною питання ввозу мисливської зброї практично не врегульоване. За цього в Україні практично не проводиться полювання іноземними мисливцями. Зокрема, за часів незалежності на території мисливських угідь Івано-Франківської області за участю іноземних мисливців відбулось лише 4 полювання, а за УРСР – жодного. Це обмежує українське мисливство у можливості перейняти європейський досвід його організації, функціонування і розвитку, запозиченні культурних традицій полювання, негативно відбивається на розвитку міжнародного туризму в Україні.

Значна увага державного регулювання мисливства в країнах Європейського союзу приділяється питанням результатів (наслідків) полювання. Йдеться про унормування відносин щодо полювання, які у тій чи іншій мірі, з огляду на вибір способів полювання, переробки і торгівлі

продуктами дичини можуть відобразитися на здоров'ї людей і диких тварин. Згідно з Директивою Ради ЄС 92/45 "Про дичину" передбачається зобов'язання країн Євросоюзу щодо дичини, яка буде предметом торгівлі. Розроблені правила добування дичини, які обумовлюють, що порядок полювання і обробки дичини повинен здійснюватись згідно до мисливського закону прийнятого тою чи іншою країною-учасницею. Правилами передбачається щоб: дичина була добута на території, де не реєструються інфекційні захворювання; після добування дичина не більш ніж через 12 годин піддавалась охолодженню; обов'язково здійснювалась ветеринарно-санітарна експертиза м'яса. Проте, ця директива не стосується малих партій дичини, які поставляються самим мисливцем для безпосереднього споживача дичини.

Особлива увага в країнах ЄС приділяється організації та функціонуванню громадянських інституцій, які повинні сприяти поширенню вимог мисливських законів, їх пропаганді і контролю за дотриманням. З огляду на це, всі мисливці в країнах ЄС повинні належати до мисливських товариств. Наприклад, мисливський інтеграційний досвід республіки Польща свідчить про те, що на вимогу Євросоюзу, Польська мисливська спілка змушена була стати асоційованим членом загальноєвропейської мисливської спілки FACE, яка нараховує біля 7 мільйонів мисливців. Загальна ж кількість мисливців Євросоюзу нараховує 8 мільйонів мисливців.

Слід зазначити, що одним із основних завдань федерації мисливців Євросоюзу є стандартизація вимог до мисливців щодо добування, обробки, переробки і споживання дичини. Рівень розуміння цих вимог підтверджується результатами обов'язкового екзамену, успішна здача якого надає мисливцю право на отримання відповідного посвідчення [9].

Окремим питанням в організації мисливства у країнах ЄС приділяється мисливській культурі. Для її формування, поширення і підтримки, наприклад, у Німеччині законодавчо встановлено, що кожен мисливець має бути членом німецького мисливського союзу. Для цього необхідно пройти

навчання і скласти іспит. Досвід Німеччини свідчить про те, що отримати посвідчення мисливця є доволі клопітким і трудомістким процесом. За своєю складністю і тривалістю він співмірний з процесом отримання прав водія автомобіля в Україні. Тривалість навчання в середньому становить від шести до дев’яти місяців. Його вартість – біля 1000 євро. Завершується підготовка мисливця складанням комплексного іспиту з теорії і практики полювання [10].

Такі ж високі вимоги до ідентифікації мисливця й у інших країнах ЄС. Зокрема, у Республіці Польща згідно до розпорядження міністра охорони навколишнього середовища національний союз мисливців несе повну відповідальність за проведення полювання на території країни. Він відповідає за навчання, отримання практичних навиків мисливців та їх атестацію. До складу екзаменаційної комісії обов’язково входять керівник Польського союзу мисливців, представники від воєводи, регіонального управління, лісового господарства, воєводського управління поліції. До порівняння, в Україні екзаменаційна комісія є відомчою, до її складу входять лише посадові особи управління лісового та мисливського господарства.

Ще однією особливістю організації мисливства у Польщі є отримання повноважень на полювання. Йдеться про дозвіл на право полювання, який не слід отожнювати з отриманням посвідчення мисливця. Воно здійснюється за тьрома видами полювання: звичайного зі зброєю, соколиного та селекційного. Для отримання повноважень за кожним з цих видів потрібно пройти екзаменаційне випробування. В Україні такого поділу і вимог немає.

Про важливість цього заходу свідчить програма екзамену за результатами якого надаються повноваження на полювання. Зокрема, за право отримання повноважень на полювання зі зброєю, крім таких розділів як загальне проведення полювання, які входять у перелік екзаменаційних питань для отримання посвідчення мисливця, до програми іспиту, входять питання мисливського законодавства, правил полювання, принципів охорони природи, біології тварин, поводження зі зброєю, мисливської кінології,

мисливської етики, мисливської мови, структури польського мисливського союзу, принципи поводження з добутою дичиною та препарування трофеїв тощо.

Іноземці, які прибули у Польщу з метою полювання теж здають відповідний екзамен. В Україні такої вимоги немає. Щодо проведення екзамену то, він відбувається у спосіб письмової відповіді, усної відповіді і стрільби у тирі. В Україні існує лише спосіб комп’ютерного тестування. Його обсяг – 24 питання. Умовою здачі письмової відповіді, як і в Україні, вважається правильна відповідь з 80% питань. Таке тестування претендентів на мисливців як випробування влучної стрільби в Україні не проводиться. Мисливцем у Польщі може стати особа, яка окрім письмових та усних відповідей здала нормативи зі стрільби, а саме з відстані 100 метрів нарізною зброєю, з 5 вистрілів має 3 влучення у мішень діаметром 30 см.

До особливостей формування європейського мисливського права слід віднести комерційну складову мисливства. Його аналіз свідчить про те, що формування і застосування європейського мисливського права здійснюється на засадах обов’язкової прибутковості мисливства [11].

У контексті перспективи інтегрування до Європейського Союзу слід відмітити, що Україна займає вигідне географічне положення, має сприятливі кліматичні умови, порівняно різноманітний склад мисливської фауни (близько 30 видів мисливських звірів і пернатої дичини), тобто має об’єктивні підстави, для організації раціонального, економічно вигідного міжнародного мисливського туризму.

З огляду на це, міжнародний мисливський туризм може стати для України стабільним джерелом отримання доходів до державного бюджету, а в питаннях розвитку міжнародного співробітництва перспективним шляхом контактів між народами різних країн у рамках ідеї загальноєвропейського дому [12].

Що ж до прибутковості мисливства в Україні то слід зауважити, що воно у порівнянні з країнами Євросоюзу практично всюди збиткове. За

офіційними даними, в загальному по країні окупність від ведення мисливського господарства сягає лише 50% [13]. Водночас, в контексті перспектив щодо розвитку мисливства в Україні, яка за розміром території, чисельністю населення і структурою мисливських угідь подібна до Франції добувається у 105 разів менше копитних тварин ніж у Франції та у 9,3 рази менше дрібної дичини [14].

З наведеного вище можна зробити певні узагальнення та висновки. Правове регулювання мисливства в Україні має низку відмінностей від країн Європейського Союзу. Особливістю організації, функціонування і розвитку мисливства в країнах ЄС є відсутність єдиного стандартизованого мисливського законодавства. Воно регулюється національними мисливськими законами з урахуванням Директив Ради ЄС, які для країн-учасниць є обов’язковими до виконання.

В основу формування мисливського права країн ЄС покладена соціальна та екологічна домінанти. Разом з тим, мисливство в країнах Європейського Союзу, на відміну від України, є прибутковою галуззю економіки.

Регулювання мисливства в країнах ЄС вибудовується на засадах гуманізації відносин з його організації, функціонування та розвитку, що у порівнянні з Україною є більш перспективним щодо охорони навколишнього середовища та раціонального використання мисливських ресурсів.

Значна увага в організації мисливства в країнах ЄС приділяється розвитку його суб’єктивного чинника. На законодавчому рівні передбачено і на практиці реалізовується низка організаційно-правових заходів щодо формування мисливської культури. Нормативно обумовлені правила добування, обробки, переробки та споживання дичини. Встановлені високі професійні вимоги до ідентифікації мисливців та отримання ними повноважень на право полювання.

Існує проблема не врегульованих відносини щодо ввезення до України мисливської зброї. Її розв’язання, вже сьогодні, може дати поштовх до

розвитку міжнародного мисливського туризму в Україні і дозволить суттєво збільшити поступлення до державного бюджету.

З огляду на це, розглядаючи державне регулювання мисливства у контексті інтеграції України до Європейського Союзу слід усвідомити, що адаптування вітчизняного мисливського законодавства до законодавства країн ЄС може бути успішним, насамперед, за умови врахування покладених в основу його формування соціальних та екологічних аспектів й гуманістичних, охоронних, просвітницьких, культурологічних підходів у його реалізацію.

Подальші наукові дослідження щодо адаптування норм регулювання мисливства в Україні до умов країн Європейського Союзу слід проводити у напрямах розвитку організаційних та інституційних чинників.

Список використаної літератури

1. Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст. 527.

2. Послання Віктора Януковича до українського народу http : // t-pravda.net/ru/ukraine-official/other/23055-poslannya-yanukovicha-do-ukranskogo-narodu-tekst.html.

3. Stec R. Łowiectwo w prawie europejskim. Warszawa : Oficyna wydawnicza ASPRA-JR, 2008. – S. 71.

4. Гузій А.І. Рижак І.В. Погляд на сучасний розвиток мисливства / І Гузій І. Рижак // Лісовий і Мисливський журнал. – 2003. – № 4. – С. 34-35.

5. Stec R. Łowiectwo w prawie europejskim. Warszawa : Oficyna wydawnicza ASPRA-JR, 2008. – S. 12.

6. Stec R. Łowiectwo w prawie europejskim. Warszawa : Oficyna wydawnicza ASPRA-JR, 2008. – S. 73-74

7. Stec R. Łowiectwo w prawie europejskim. Warszawa: Oficyna wydawnicza ASPRA-JR, 2008. – S. 77-78.

8. Закон України “Про мисливське господарство та полювання”. – Львів : “Сполом”, 2005. – С. 85.

9. Stec R. Łowiectwo w prawie europejskim. Warszawa : Oficyna wydawnicza ASPRA-JR, 2008. – S. 79.

10. Новіков Р. Мисливське господарство України вимагає змін / Роман Новіков // Лісовий і Мисливський журнал. – 2006. – № 2. – С. 26-27.

11. Stec R. Łowiectwo w prawie europejskim. Warszawa : Oficyna wydawnicza ASPRA-JR, 2008. – S 79.

12. Мисливство, зброя, полювання, ведення мисливського господарства : навч. посіб / [уклад. В. Д. Бондаренко та ін.] – К. : НМК ВО, 1993. – 117 с.

13. Мисливськогосподарське законодавство України. – Львів “Сполом” 2005. - С. 10.

14. Засади національної екологічної політики в галузі ведення мисливського господарства [електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/documents/Hunting_problems.doc.

Дробот І.О., Проців О.Р. Розвиток державного регулювання мисливства України в контексті адаптування до умов країн Європейського Союзу/Дробот Олександр, Проців Олег// Координати управління: збірник наукових праць./за ред.. проф. Д.І. Дзвінчука. – Вип.4. – Івано-Франківськ: Місто НВ.2013. – С. 107-113